



**Resolución: RDA278/2023**

**Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM320/2022**

**Reclamante:** [REDACTED]

**Administración reclamada:** Ayuntamiento de Madrid.

**Información reclamada:** Resultados inspecciones centros infantiles.

**Sentido de la resolución:** Estimación parcial.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha de 8 de abril de 2022, [REDACTED] remitió al Ayuntamiento de Madrid solicitud de acceso a la siguiente información pública:

*“Estimado Madrid Salud, Solicito los resultados de todas y cada una de las inspecciones hechas a centros infantiles entre el 1 de enero de 2019 y la actualidad. Para cada inspección solicito que se me indique el nombre comercial del lugar inspeccionado, el tipo de establecimiento más detallado posible (escuela infantil, centro de cuidado infantil, de recreo o lo que corresponda), su categoría y calificación de riesgo, su dirección exacta, si pertenece a una persona física o jurídica y el nombre en el caso de las jurídicas, el resultado de la inspección (favorable, desfavorable o favorable con condiciones) y el resultado detallado de cada categoría evaluada indicando sí*



*ha habido incumplimientos en ese punto o no. Solicito toda la información lo más detallada posible y en formato reutilizable tipo .csv o .xls. Recuerdo que el Ayuntamiento de Madrid ya entregó esta información sobre las inspecciones a locales de restauración o de aguas recreativas. Cabe aplicar el mismo criterio.”*

**SEGUNDO.** Con fecha de 28 de abril de 2022, se adoptó resolución por la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana por la que se ampliaba en un mes el plazo de resolución de la solicitud de acceso a la información pública del reclamante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, “LTAIBG”) , la cual fue notificada al interesado.

**TERCERO.** Con fecha de 5 de octubre de 2022, la Coordinación General de Coordinación Territorial y Desconcentración desestima parcialmente la solicitud de acceso a información pública, entregándole solo la última inspección realizada por los veintiún distritos a los centros infantiles, de cada uno de los años del periodo solicitado. El motivo por el cuál estima solo parcialmente la información se encuentra en los siguientes apartados:

*SEXTO.- [...], de ser atendida en su totalidad, obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, en este caso los departamentos de salud de los veintiún distritos. Ha de tenerse en cuenta que la media de personal de estos departamentos es de 2/3 funcionarios lo cual permite apreciar la dimensión de la cuestión planteada.*

*SÉPTIMO.- Como indica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno esta conclusión ha de resultar de una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Por ello, se ha solicitado a los veintiún distritos que*



*remitieran la relación de las inspecciones realizadas a los centros infantiles correspondientes al período 2019-2022 pero únicamente la última inspección realizada cada uno de los años del período indicado. Del examen de las mismas (que se adjuntan a la presente resolución en documento Excel “inspecciones centros infantiles 2019-2022”) se comprueba que, si se facilitara la totalidad solicitada, el volumen de las mismas conllevaría la paralización del resto de la gestión por parte de los departamentos de salud, que indica como requisito el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*OCTAVO. – La relación de inspecciones a los centros infantiles realizadas por los veintiún distritos que se va a facilitar abarca los siguientes aspectos: -Nombre comercial del lugar inspeccionado.-Tipo de establecimiento. -Categoría y calificación de riesgo.-Dirección. -Titularidad de la que únicamente se ha facilitado el dato en el caso de las personas jurídicas ya que en cumplimiento de la legislación vigente en materia de protección de datos se ha anonimizado el nombre y apellidos de las personas físicas titulares. -Resultado de la inspección. -Número de expediente.-Detección de incumplimientos relativos a la estructura física, condiciones generales de higiene, equipos, utillajes y productos, personal e información al usuario. -Alegaciones (fecha de notificación del plazo de presentación de alegaciones). -Alegaciones presentadas y sentido de la resolución adoptada (estimatorio/desestimatorio). Se han eliminado del Excel “inspecciones centros infantiles 2019-2022” los datos referentes a los titulares físicos y jurídicos a los que, por parte de los servicios jurídicos del distrito, se les han estimado las alegaciones presentadas.*

**CUARTO.** El 5 de octubre de 2022, el solicitante presenta formulario de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación exponiendo que:



*“El Ayuntamiento de Madrid me ha facilitado la información sobre inspecciones a centros y escuelas infantiles que solicitaba, pero ha omitido ciertas informaciones sin argumentar debidamente la necesidad de hacerlo.*

*Por un lado, el ayuntamiento sólo entrega la última inspección por año a cada centro. Aceptando esta información parcial en ese punto, lo que no se entiende es que hayan omitido algunos centros sin explicar por qué y sin saber si es para todos los años o sólo para algunos. Por lo tanto, ahora cuando en la base de datos no aparece un centro o no aparece para algún año concreto no se puede saber si es porque no se les realizó inspecciones o si es porque se les ha omitido de la base de datos.*

*El Ayuntamiento alega lo siguiente: "Alegaciones presentadas y sentido de la resolución adoptada (estimatorio/desestimatorio). Se han eliminado del Excel "inspecciones centros infantiles 2019-2022" los datos referentes a los titulares físicos y jurídicos a los que, por parte de los servicios jurídicos del distrito, se les han estimado las alegaciones presentadas".*

*Esto es después de que el Ayuntamiento emplazara a los centros como terceros afectados. Es conforme a derecho que se les haya abierto ese plazo pero el Ayuntamiento no puede decidir aceptar las alegaciones de algunos y omitir la información sobre ellos sin argumentar por qué lo está haciendo. Además, cabe aplicar el mismo criterio para todos, no tiene sentido que para unos centros se considere que les puede perjudicar que la ciudadanía conozca esta información y para otros no. En todos los casos hay que aplicar el mismo criterio y aportar los resultados de las inspecciones de la misma forma, igual que ya hizo el Ayuntamiento por ejemplo en el caso de locales de restauración tras las resoluciones favorables del Consejo de Transparencia estatal.*

*Pido por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste al Ayuntamiento a entregar la base de datos completa sin omitir ningún centro y*



*sin omitirlo para ningún año. Y en el caso de que se hiciera, se debería indicar qué centro y para qué años y por qué se esta omitiendo.*

*Recordar, por último, que inmediatamente antes de resolver solicito una copia completa del presente expediente, incluidas las alegaciones de la Administración, para que yo como reclamante también pueda alegar lo que estime oportuno.[...]*

**QUINTA.** El 6 octubre de 2022 el solicitante remite un correo a la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración solicitando información sobre la concesión del plazo de alegaciones a los terceros afectados por la información solicitada y de sus efectos, así como de la suspensión de los plazos administrativos.

**SEXTA.** El 14 de octubre de 2022 la Dirección de Coordinación Territorial y Desconcentración remite al solicitante la respuesta a las preguntas formuladas.

**SÉPTIMO.** El 22 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid comunica al reclamante y al Ayuntamiento de Madrid la admisión a trámite de la solicitud presentada e insta a ambas partes a que, en el plazo de 15 días, remitan las alegaciones que consideren convenientes, así como toda la información en relación con la reclamación y la copia del expediente.

**OCTAVO.** El 22 de diciembre de 2023 la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid remite al Consejo de Transparencia y Participación la documentación requerida.

En sus alegaciones, la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid manifiesta su oposición a



la tramitación de la reclamación. Las principales alegaciones se sintetizan en las siguientes ideas:

- Que, en primer lugar, se pidió a los veintiún distritos del Ayuntamiento que remitieran la información que se ha suministrado al interesado, para ello y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, se abrió un plazo de 15 días para que los interesados pudieran realizar las alegaciones que consideraran oportunas.
- Una vez finalizado el plazo, se procedió a analizar las alegaciones y adoptar la resolución procedente, por último, se notificó a los interesados.
- Por lo que se refiere a los motivos para entregar solo parcialmente la información solicitada, aduce la ahora reclamada que:
  - o La información solicitada se refiere a un lapso temporal muy amplio, que exigiría una búsqueda manual en relación con documentos archivados en diferentes expedientes, que además demandarían una actividad de análisis e interpretación y que ello supondría trabajo de dedicación exclusiva del departamento correspondiente, en relación con los recursos humanos e informáticos de los que dispone. En suma, alega, apoyándose en el Criterio Interpretativo 003/2016, que la recopilación de esta información obligaría a paralizar el resto de la gestión y servicio público que tienen encomendado.
  - o Otro de los motivos que esgrime es la carencia de una base o aplicación informática de la que poder obtener todos los datos



solicitados de acuerdo con campos o parámetros definidos, ya que la información se encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos que se piden en la solicitud de acceso a la información pública.

- Añade, así mismo, que se trata de una solicitud de información voluminosa de especial complejidad de la información, pues la suma total del total de expedientes contenidos en la información que se ha suministrado al interesado arroja la cifra de 1838 expedientes.
  
- Finalmente señala que la información que se ha facilitado al interesado es la que ha podido obtenerse y elaborarse en el plazo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, habiéndose tenido que ampliar el plazo inicial.

**NOVENO.** Con fecha de 6 de febrero de 2023, el reclamante remite a este Consejo un correo electrónico en el que remite sus alegaciones.

En ellas el reclamante muestra su desacuerdo con las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Madrid y señala que ha ocultado los resultados de algunos locales inspeccionados que hicieron alegaciones pidiendo que no se dieran sus datos, sin explicar a cuántos les ha estimado sus alegaciones ni por qué motivos.

**DECIMO.** El 30 de mayo de 2023, la Coordinación General de Distritos, Transparencia y Participación remite al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid un informe de ampliación de alegaciones en el que matiza que el hecho de que el Ayuntamiento de Madrid



únicamente facilite la última inspección se fundamenta, no tanto en el volumen de trabajo que acceder a las mismas supondría, sino en que facilitar los datos históricos de las inspecciones puede dar lugar a una distorsión de la realidad, que solo se corresponde con la última inspección, y se refieren a situaciones habitualmente subsanadas que podrían suponer perjuicio para los interesados.

También se indican los establecimientos infantiles a los que se les estimaron las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia y de las que se facilita el nombre y la dirección, así como las razones jurídicas de la estimación en cada uno de los casos.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** De conformidad con el artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente:

*“La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.”*



En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por el Ayuntamiento de Madrid, de conformidad con el artículo 2.1 de la LTPCM se considera una reclamación interpuesta contra uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y por tanto su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDO.** El artículo 30 de la LTPCM establece que toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

Por ello, es necesario acudir a la legislación básica del Estado para aplicar este derecho, porque como recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, el principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.

Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de



procedimiento administrativo común [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]. Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE).

Luego, para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Pero además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, en la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Por ello, en la presente resolución se acudirá, junto con la normativa antedicha, a la doctrina de los tribunales y a los criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.

**TERCERO.** Tal y como se ha recogido en los antecedentes, el Ayuntamiento de Madrid en sus alegaciones ante este Consejo considera como principal



causa para denegar parcialmente el acceso a la información solicitada la imposibilidad de poder entregar toda la información requerida, pues ello, de acuerdo con el Ayuntamiento de Madrid, supondría una paralización de la gestión y del servicio público que tiene encomendado, todo ello al amparo del Criterio Interpretativo 003/2016. Señala que, por este motivo, se ha entregado la información solicitada que le ha dado tiempo a recopilar en el tiempo legalmente establecido, contando incluso para ello con una ampliación de este.

Con todo, alega, asimismo, la carencia de una base o aplicación informática de la que poder obtener los datos solicitados de acuerdo con campos o parámetros definidos. Aduce también que la información es voluminosa o de especial complejidad.

Por su parte, el ahora reclamante señala que *“en la base de datos no aparece un centro o no aparece para algún año concreto no se puede saber si es porque no se les realizó inspecciones o si es porque se les ha omitido de la base de datos”*.

El Ayuntamiento responde a esta cuestión indicando que dado que la solicitud de información afectaba a terceros se llevó a cabo el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTPCM y que, en aquellos casos en los que se estimó las alegaciones presentadas, no se facilitó la información solicitada, basándose en los límites del artículo 14.1 de la LTAIBG, si bien no especifica a qué límite, de todos los enunciados en el artículo 14.1 afecta, y tampoco explica de qué manera la entrega de la información solicitada puede suponer un perjuicio para:

*“a) La seguridad nacional.*

*b) La defensa.*

*c) Las relaciones exteriores.*

*d) La seguridad pública.*



- e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
- f) *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
- g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
- h) *Los intereses económicos y comerciales.*
- i) *La política económica y monetaria.*
- j) *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*
- k) *La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
- l) *La protección del medio ambiente.”*

Son, por tanto, varias las cuestiones que debemos dilucidar:

1. En primer lugar, debemos determinar si son o no conforme a derecho las causas esgrimidas por el Ayuntamiento de Madrid para estimar parcialmente la solicitud de información.
2. En segundo lugar, debemos examinar si la decisión de no entregar la información de aquellos interesados que se han pronunciado en sentido contrario se ajusta o no a derecho.

**CUARTO.** Centrándonos ya en las alegaciones presentadas por la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración, tal y como se ha recogido en los antecedentes, la ahora reclamada invoca varios motivos en los que funda la denegación de la entrega de la información. Todos estos motivos



se fundamentan, principalmente, en la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

Debemos comenzar señalando que, como han recordado tanto el Tribunal Supremo, como el Tribunal Constitucional, los derechos en general y el derecho de acceso a la información pública, en particular, no son ilimitados o absolutos. Así, y en el caso que nos ocupa, el derecho de acceso a la información no garantiza el acceso a toda la información pública a cualquier persona, ni sobre cualquier materia; sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

Por esta razón, el artículo 34.1 LTPCM establece que, el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la Legislación Básica del Estado. Y, el artículo 40 LTPCM dice que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso que, conforme a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública, incurran en causa de inadmisión.

En este sentido, el artículo 14 LTAIBG regula las limitaciones del derecho de acceso y el artículo 18 de esta misma norma las causas de inadmisión a trámite, que han de ser siempre motivadas, pues como señala el artículo 14.2 de la LTAIBG la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Preceptos, que como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo, *“se han de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones o*



*inadmisiones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información” (SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017; 344/2020, de 10 de marzo de 2020 RC-A núm. 8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, núm. RC-A 577/2019 y 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019).*

De modo que sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG: “(...) *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”.*

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que “*la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.* (SSTS 344/2020 de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 1547/2017; 344/2020 de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 1558/2020 de 11 de junio de 2020, RCA 577/2019).

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan



en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.

Por ello dirá el Tribunal Supremo que, cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión...*”debe de ponerse en relación con el concepto amplio de derecho a la información regulado en la LTAIBG, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de información. Lo que exige, en todo caso, que estas limitaciones o inadmisiones se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”* (en las SSTs de 16 de octubre de 2017, recurso C-A núm. 75/2017 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

En el presente caso, la información solicitada no ha sido facilitada en su totalidad por la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración del Ayuntamiento de Madrid. En concreto, según consta en el expediente, el reclamante considera que *se le ha denegado parte de la información sin argumentar debidamente la necesidad de hacerlo.*

Sobre el acceso a datos de las inspecciones en los centros infantiles desde el 1 de enero de 2019 hasta la actualidad, la Dirección General de Coordinación territorial y Desconcentración del Ayuntamiento de Madrid considera aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG, al amparo de la interpretación que ha dado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 003/2016 de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por lo tanto, se hace necesario valorar si suministrar la información solicitada resulta en un abuso no justificado con la finalidad de la ley de transparencia.



**QUINTO.** Debemos comenzar recordando que el artículo 18.1 e) LTAIBG dice se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.*

Lo que se refuerza con la obligación que se impone a los solicitantes en el artículo 33.2 b) de la LTPCM al decir que: *Las personas que accedan a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley están sujetas a las siguientes obligaciones: Ejercer el derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.*

Este precepto ha sido interpretado por el Criterio Interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el cual se señala que para poder aplicar el art. 18.1 e) LTAIBG deben darse dos elementos: 1. que el ejercicio del derecho sea abusivo en sentido cualitativo, no cuantitativo, y 2. que sea excesivo, en el sentido de que no se ajuste a la finalidad de la LTAIBG. Así, uno de los supuestos en que una solicitud pueda considerarse abusiva se refiere a los casos en que, *“de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.”*

En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, quien ha señalado *que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley* (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019). Por lo que la correcta apreciación en cada caso del abuso del derecho supone averiguar si concurren los tres requisitos siguientes:



*“a) el uso de un derecho objetivo y externamente legal;  
b) daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica,  
c) y la inmoralidad o antisocialidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (ejercicio del derecho con intención de dañar, con "animus nocendi"), o en forma objetiva (ejercicio anormal del derecho, de modo contrario a los fines económico-sociales del mismo) [...], ya que, en otro caso, rige la regla " qui iure suo utitur neminem laedit " (quien ejercita su derecho no daña a nadie)". (SSTS 455/2001, de 16 de mayo; 722/2010, de 10 de noviembre; 690/2012, de 21 de noviembre; 159/2014, de 3 de abril; 2859/2018, de 20 de julio de 2018, recurso Civil núm. 598/2015, etc.).*

Conforme a lo dicho, para averiguar si la solicitud del reclamante es una solicitud de información abusiva y excesiva, se hace necesario que reúna los tres requisitos de la doctrina del Tribunal Supremo. A saber:

1. Que el reclamante haya ejercitado su derecho de acceso a la información pública de manera externamente legal, conforme a lo establecido en los artículos 13 LTAIBG y 5 LTPCM;
2. Que el suministro de la información solicitada ocasione un perjuicio o un daño a un interés no protegido por las Leyes de Transparencia; y
3. Que el reclamante haya hecho un ejercicio anormal del derecho de acceso a la información con intención de dañar.

La Administración local de Madrid expone en sus alegaciones que se dan estos requisitos pues, de ser atendida en su totalidad la solicitud del reclamante obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar



la información, en este caso los departamentos de salud de los veintidós distritos, del Ayuntamiento de Madrid. Y ello porque:

*“La información solicitada se refiere a un lapso temporal muy amplio, que exigiría una búsqueda manual en relación con documentos archivados en diferentes expedientes, que además demandarían una actividad de análisis e interpretación. Ello supondría trabajo de dedicación exclusiva del departamento correspondiente, en relación con los recursos humanos e informáticos de los que se dispone, (ha de tenerse en cuenta que la media de personal de estos departamentos es de 2/3 funcionarios) lo cual permite apreciar la dimensión de la cuestión planteada perjudicando los cometidos de vigilancia, inspección y control que los departamentos de salud de los distritos, labores que tienen encomendadas para la protección de la salud pública en la ciudad de Madrid en coordinación con Madrid Salud.*

*Al entender de esta dirección general se trata de un supuesto de hecho al que le es aplicable el apartado 2) del criterio 003/2016, citado, es decir, que tal y como han puesto de relieve las consultas realizadas con Madrid Salud y los distritos, que son las unidades que tendrían que proporcionar íntegramente la información, la recopilación de esta obligaría a paralizar el resto de la gestión y el servicio público que tienen encomendado.*

*La carencia de una base o aplicación informática de la que poder obtener todos los datos encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos que se piden en la solicitud de acceso a la información pública.*

*Además de las razones indicadas, hay que señalar que la solicitud de acceso a la información pública presentada por el interesado puede considerarse como una solicitud de “información voluminosa o de especial complejidad de la información” que se recoge en el artículo 20.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ello resulta evidente de la*



*suma del total de expedientes contenidos en la información que se ha suministrado al interesado ya que arroja la cifra de 1.838 expedientes, lo que permite hacerse una idea de la dimensión de complejidad que hubiera supuesto atender la solicitud en los términos en los que ha sido planteada por el solicitante”.*

**SEXTO.** A la vista de lo alegado por el Ayuntamiento de Madrid, parece que el problema para entregar la información de la última inspección realizada en los años solicitados no es sólo el volumen de los datos pedidos, sino que la documentación se encuentra distribuida entre veintiún distritos y los distintos campos de la base de datos que no permite acceder a la petición tal y como está redactada. Ello unido al volumen de inspecciones realizadas desde el año 2019, haría que, para el Ayuntamiento de Madrid se cumpliesen los tres requisitos exigidos por el Tribunal Supremo para considerar abusiva y por tanto incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG la solicitud del reclamante. De este modo, cabe analizar la concurrencia de los requisitos reseñados:

1. Uso por el reclamante de un derecho objetivo y externamente legal.

El análisis del primer requisito conduce al estudio del ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información que se delimita en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG que establece:

*“Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.”*



En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que “*esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurran los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*” (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Pero, además de ser información que obra en poder de una Administración, ha de ser información que cumple con la finalidad perseguida por las leyes de transparencia, esto es, como dice el Preámbulo de la LTAIBG ha de referirse a datos cuyo suministro permita que la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, o que los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

En el presente caso, el primer requisito se cumple pues la información solicitada por el reclamante está en poder del Ayuntamiento de Madrid dado que la ha elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Respecto al segundo requisito, esto es, que sea información de interés público, el reclamante alega que la información solicitada “*es de evidente*



*relevancia pública y que sirve para tener una ciudadanía bien informada en un tema de vital importancia para la salud pública.”*

Por otra parte, el Ayuntamiento de Madrid aduce como uno de los motivos para desestimar parcialmente la entrega de la información solicitada que carece de una base o aplicación informática de la que poder obtener los datos solicitados de acuerdo con campos o parámetros definidos. Sobre esta cuestión debemos recordar, tal y como se recoge en el RDACTPM207/2022, que:

*“[...] desde el año 2018, los datos de las inspecciones solicitadas se obtienen a partir de los registros en la aplicación informática Sistema Integral de Gestión y Seguimiento Administrativo y del Censo de Locales y Actividades del Ayuntamiento de Madrid si cabe acceder a este tipo de información.”*

*Esta misma Gerencia de Madrid Salud reconoce en su escrito de alegaciones de la Resolución 0152/2019 la necesidad de facilitar esta información, por encontrarse dentro de los compromisos del Plan Gobierno 2015-2019 que afectan a Madrid Salud. Y aclara que por esta razón se ha llevado a cabo una implantación informática del modelo de control orientado a los riesgos específicos de cada actividad inspeccionada clasificándolas según el riesgo, que es calculado por el propio sistema y que se registra en el Censo de Locales y Actividades del Ayuntamiento de Madrid (...) Dicha aplicación está disponible desde el 26 de abril de 2018 y permite obtener los datos relativos a la fecha de la inspección, tipo de actuación de acuerdo al Plan de Inspecciones y Actividades Programadas en Materia de Control de Establecimientos con incidencia en Salud Pública, rótulo actual del Local y su dirección y resultado de las actuaciones con fecha de inspección posterior al 1 de diciembre de 2018, fecha a partir de la cual se registran, entre otros los datos solicitados.*



*Esto es, la Gerencia de Madrid Salud del Ayuntamiento de Madrid en la Resolución 0152/2019 reconoce la existencia de una aplicación informática unitaria sobre las inspecciones y el estado higiénico sanitario que permite suministrar los datos de los posibles resultados (favorable, favorable condicionado o desfavorable), la frecuencia de las inspecciones (con los posibles resultados de baja, media, alta y muy alta), y el perfil de la actividad (de prioridad baja, media o alta).*

Todo lo expuesto hasta ahora nos lleva a afirmar que el reclamante hace uso de un derecho objetivo, pero no externamente legal.

2. Que el suministro de la información solicitada por el reclamante ocasione un perjuicio o un daño a un interés no protegido por las Leyes de Transparencia.

Sobre esta cuestión debemos comenzar señalando que, tal y como se recoge en las alegaciones el Ayuntamiento de Madrid en virtud de lo dispuesto en el art. 19.3 LTAIBG, abrió un plazo de 15 días para que los titulares de los establecimientos presentaran las alegaciones que consideraran oportunas, a los efectos de poder ponderar, en virtud del artículo 15.3 LTAIBG si se procedía a la entrega de la información solicitada. Así, en cumplimiento de este artículo como se señala en las alegaciones complementarias, se dio audiencia a los interesados, de los 781 presentaron alegaciones 97.

La mayoría de los interesados que presentaron alegaciones coinciden en señalar que la información solicitada es susceptible de perjudicar gravemente la imagen del establecimiento y provocar un perjuicio económico, no existiendo garantía alguna del uso arbitrario y/o abusivo de la información por parte de empresas competidoras, además de que la información facilitada puede dar lugar a interpretaciones erróneas, pudiendo incluso causar una alarma injustificada.



En aquellos casos en los que se apreciaron las alegaciones no se entregó la información solicitada (dejamos para más adelante entrar a valorar esta cuestión).

Pero además solo se entregó la información de la última inspección realizada en cada año de los solicitados. El motivo principal esgrimido por el Ayuntamiento de Madrid es que ello supondría una paralización de los trabajos, debido al volumen de inspecciones, lo que se traduce en que el suministro de la información causa un perjuicio o un daño.

A la vista de lo anterior, resulta necesario analizar si la solicitud de acceso presentada puede considerarse abusiva.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que *“La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*.

Asimismo, en el ordenamiento jurídico, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma *“que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos”*.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que *“el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una*



*legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad”.*

Se considera por tanto que el tratamiento que requiere proporcionar el resto de información solicitada al reclamante, a la luz de las argumentaciones expuestas por la administración, tiene la capacidad de saturar su gestión ordinaria, puesto que supondría revisar y seleccionar una gran cantidad de expedientes de acuerdo a unos parámetros que no coinciden con los solicitados por el reclamante, lo que obligaría a recopilar esa información “ad hoc” y supondría además recabarla de un gran número de departamentos u organismos responsables, lo que razonablemente podría paralizar la gestión de la administración afectada.

Finalmente, hay que valorar si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la normativa de transparencia.

En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.”*

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que *“el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”.*

Por todo lo anterior, este Consejo entiende que se dan las circunstancias para considerar abusiva una parte de la solicitud que da origen a la presente



reclamación, dado que la misma, aún buscando apariencia de buen derecho al apoyarse en la LTPCM, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información, lo que daría lugar a un ingente trabajo y consecuentemente a la paralización de la gestión administrativa de la administración.

En consecuencia, este Consejo aprecia la concurrencia de abuso del derecho en la parte de la solicitud de información que no fue concedida, relativa a las inspecciones previas a la última disponible correspondientes a los años 2019-2022, ya que proporcionar esa información requiere un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

Por último, es preciso poner de relieve que la administración sí facilitó al interesado la información relativa a las últimas inspecciones realizadas de cada año solicitado, llevando a cabo un esfuerzo considerable al haber dado audiencia a cientos de interesados, por lo que no resulta razonable exigir realizar de nuevo el mismo esfuerzo para las inspecciones previas.

**SÉPTIMO.** La segunda cuestión que nos quedaba por analizar es si la decisión del Ayuntamiento de Madrid de estimar las alegaciones presentadas por los titulares de establecimientos infantiles en las que se oponen a que se facilite la información relativa a inspecciones, y que este sea el criterio que ha seguido el Ayuntamiento de Madrid para no otorgar la información, es o no ajustado a derecho.

Señala la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración de la Secretaría General Técnica de los Distritos del Ayuntamiento de Madrid que:



*“Respecto a los motivos por los que se ha estimado que no se aporte la información de esos centros, señalar que la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su artículo 14.1 los límites al derecho de acceso a la información pública. En concreto señala en su punto 1 que “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente.”*

Por tanto, se trata de motivos tasados y las resoluciones adoptadas por los servicios de los tres distritos que han estimado las alegaciones presentadas por los interesados (Retiro, Tetuán y Carabanchel) se han fundado en la posibilidad de ocasionar un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales.

Sin embargo, no argumenta porqué la entrega de la información solicitada puede afectar a alguno de los límites enunciados. Como hemos tenido oportunidad de señalar, y como ha repetido el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, no es suficiente con enunciar las causas, sino éstas deben estar motivadas, para evitar caer en la arbitrariedad.

En las alegaciones complementarias presentadas, el Ayuntamiento de Madrid indica cuáles fueron los terceros interesados que presentaron alegaciones y cuáles fueron los motivos que alegaron para que la información no fuera entregada. Sin embargo, no consta cuáles fueron los argumentos del



Ayuntamiento de Madrid para ponderar en cada caso concreto porqué prima el interés de los terceros afectados y no el derecho de acceso a la información pública. No debemos olvidar que el art. 15.3 LTAIBG, en el cual se halla la causa por la cual se decide abrir un plazo de 15 días para que los terceros afectados presentaciones alegaciones, señala que:

*“[...]3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*



Por lo tanto, si bien es cierto que el Ayuntamiento de Madrid abrió un plazo para la presentación de alegaciones, no consta cuál ha sido la ponderación que ha llevado en cada caso y qué criterios ha tenido en cuenta.

A excepción de la escuela infantil “Centro el Madroño”, pues como consta en las alegaciones complementarias presentadas por la Coordinación General de Distritos, en este caso, y como alega el interesado, *“El centro Madroño no es un centro infantil, sino una escuela infantil por lo que queda excluida del objeto de la solicitud de información, al versar ésta sobre centros infantiles, que no son los mismo que escuelas infantiles.”*

Por todo ello, se considera que la decisión del Ayuntamiento de no entregar determinada información, sobre la base de las alegaciones presentadas por los terceros afectados, no se ajusta a derecho, ya que no se motiva, ni se justifica en cada caso concreto porque se decide acoger únicamente los intereses de los afectados, sin fundamentar la limitación del derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, la administración deberá motivar en cada caso concreto porque se decidió acoger únicamente a los intereses de los afectados, fundamentando la concurrencia del límite del derecho de acceso a la información pública en el caso en que este resulte de aplicación.

## RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,



**PRIMERO. Estimar parcialmente** la Reclamación con número de expediente RDACTPCM320/2022 presentada en fecha 6 de octubre de 2022 por [REDACTED]

**SEGUNDO.** Instar al Ayuntamiento de Madrid a que, en el plazo de 20 días hábiles efectúe la debida ponderación de las alegaciones realizadas por los terceros afectados, valorando en cada caso concreto si prima el interés de los terceros afectados o el derecho de acceso a la información pública y, en caso de prevalecer este último, entregar al reclamante la información relativa a las inspecciones en los mismos términos que ya se le ha concedido con anterioridad, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

**TERCERO.** Recordar al Ayuntamiento de Madrid que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el



artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

**Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse**



**recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.**